



走向合作的政策问题建构

张康之 向玉琼

摘 要: 在工业化、城市化进程中生成了自我及其自我意识,从而有了自我与他人关系问题的探讨。在认识与实践中,自我与他人的关系表现为主客体关系。自我放大的形态是组织、政府等。在社会治理过程中,政策问题建构者成了稳定的主体,而那些被排斥在政策问题建构过程之外的人则是客体。随着政策过程的科学化,政策问题建构主体在合理性的追求中拥有了更大的政策问题建构权,主客体之间的对立经常性地以社会冲突甚至社会对抗的形式出现。为了解决这一问题,公众参与的理念被引入政策问题建构之中。公众参与使得主客体的分界变得模糊了,在精英与公众都参与到政策问题建构的时候,他们都成了政策问题建构的行动者,并展现出一种新的趋势,那就是参与到政策问题建构中来的各种社会因素将结成一种共生关系,并通过合作行动去开展政策问题建构。

关键词: 政策问题建构; 合作行动; 行动者; 主客体

理论叙事中经常提到的“自我”与“他人”是在工业化、城市化进程中生成的,随着自我意识的生成,个体从农业社会的家元共同体中脱身而出,成为具有相对独立性的社会存在物。在此过程中,人的自我意识所发挥的是将“自我”与“他人”区分开来的功能,以至于有了主体与客体之分。最为重要的是,一切认识和实践主体都似乎天然地拥有自我中心主义倾向,而且这种倾向被嵌入到了工业社会的所有制度与运行机制之中。在政策问题建构中,也存在着主客体二分的问题。在代议制生成之后,政策问题建构是在代议制的框架中由代表来执行的,代表被视为政策问题建构主体,而选择了代表的人则成了政策过程的客体。特别是在代议制转变为精英治理之后,政策问题建构主体也就稳定地与少数精英联系在了一起。由于精英不再像代表那样是通过选举生成的,以至于作为客体的公众在政策问题建构过程中的间接作用也无法发挥了,而是完全转化为受到政策控制和支配的对象。在精英治理的条件下,政策问题建构往往是精英意志的体现,与社会问题之间存在着严重的脱节,从而出现了越来越多的政策失灵。为了解决政策失灵的问题,回归民主的要求再次把公众纳入到政策问题建构过程中来。结果,打破了政策问题建构中的主客体二分,使精英和公众都转化成了政策问题建构的行动者。其进一步前行的方向必然是,政策问题建构过程将在多样化的行动者的合作行动中展开。

一、主客体结构中的政策问题建构权

从逻辑上看,在人有了自我意识后,自我与他人之间的隔阂以及对抗也就出现了。近代早期的历史反映出了这种情况。自我意识的生成意味着人在行为取向上以自我为中心,他人的存在则成了自我利益实现的工具,同时,他人与自我之间的关系也主要表现为竞争关系和相互利用的工具性关系。霍布斯将人描述为一种孤独的和原子化的存在物,

而以个人为中心的社会则是一个人与人之间分立的社会,出现了“所有人对所有人的战争”。这是因为,“从一开始,个体主义就伴随着分离和任性的傲慢”(多尔迈,1992:12)。而且,只要以自我为中心去认识世界,所看到的景象就是个体之间的对抗。“只有当单个的人不再以这种仅从自我出发的方式去思考,只有当他在观察世界的时候,不再像某个人从其寓所的‘里面’去眺望‘外面’的马路,去眺望在自己‘对面’的一排排房屋那样;只有当他能够摒弃这一切——在思想和情感上同时完成一种新的哥白尼式的转变——用一种街道是延伸贯通的、运动着的人类关系网是处于整体的关联之中的这种眼光来审视自己和自己的居所,那么,他的那种感受,那种以为自己是‘内在’独立的和自为的,他人是某种由一道深渊与自己隔开的东西,是自己面前的一处‘风景’,一个‘周围世界’,一个‘社会’的感受,才会逐渐淡化下去。”(埃利亚斯,2008:59)

以自我为中心去认识世界,就会产生主体与客体的区别。自社会治理中的自由民主制度确立之后,主客体的分化便反映在了代议制的结构之中,或者说,是通过代议制的设置而实现了主客体分化。基于人民主权的观念,人民是权利的拥有者,而社会契约论则要求每一个人平等地做出部分权利的让渡,然后,被让渡出来的权利集结起来交由国家及其政府掌握,并转化为权力,国家及其政府机构所拥有的权力又必须通过具体的人去掌握和行使。这样一来,就需要由人民去做出选择,即选择一些人去掌握和行使权力。至于如何选择那些掌握和行使权力的人的问题,则是通过代议制去加以解决的,而代议制的操作方式则主要体现为选举。行使权力的过程也就是社会治理的过程,其他看似非常重要的社会治理设置也都是从属于规范和制约权力的要求。在从权利向权力的转化过程中,代议制是中介环节,这个环节使权力的主客体分化,从而使社会治理过程表现为权力主体行使权力作用于客体的过程。权力行使方式可以认为是基于普遍性和同一性的哲学要求,更多地倾向于运用政策去开展社会治理。因而,政策成了社会治理的最为基本的和主要的工具。政策问题建构是政策生成的起点,在某种意义上,政策问题建构也可以说是社会治理的起点,以至于权力的行使也优先反映在了政策问题建构过程之中。

在代议制条件下,由人民选择的代表进入议会并直接地在政策问题建构方面开展活动,他们一度是政策问题建构的最为主要的主体。虽然就“主权在民”这一代议制原则来看,代表是由选民选举出来的,选民理应是政策问题建构的终极主体,但在实际运作中,当民选代表进入了议会后就具有了一定的自主性,往往不再是人民具体意愿的忠实代表了,人民不再在政策问题建构中发挥作用。即使认为人民应当在政策问题建构中发挥作用,也只是在理论上才可以作出证明的间接主体,事实上,政策问题建构的实际过程则排斥和排除了人民。也就是说,人民实际上是作为政策问题建构的客体而存在的,甚至人民本身就被视为一种“社会问题”了。从政治演化的逻辑看,一旦代表与选举了他们的人民相分离,就走上了自我演进的道路,并逐渐地演变成了精英,社会治理体制也从“代议制民主”转化为“精英民主”,政策问题建构主体与客体的分化也因此而最终完成了。如果说代议制条件下的代表还被认为是民众利益的代表,那么,由代表演化而来的精英则完全成了政策问题建构中自主的主体,同时也将原本是终极主体的人民大众完全置于客体的位置上了。这样一来,主客体结构事实上演化成了一种反民主的结构。尽管如此,这种本末倒置的主客体关系却获得了合理性,原因就在于它能够得到现代科学理论的论证。

现代社会一方面在理性的追求中确立起对技术的崇拜和对科学的迷信;另一方面,又成功地将掌握了科学和技术的人纳入社会治理主体的范畴,与被治理者相隔离,从而使掌握了科学和技术的人构成了一个相对封闭的圈子。这样一来,现代社会的布局就是围绕着个体理性展开的体系,个体理性构成了现代社会的中心。如果说现代社会所追求的是人类的解放这一终极目标的话,那么,理性与科学则被认为是人类获得解放的基本工具。可以认为,正是对人的解放的追求造就了知识与权力的共生关系,并以“掌握了科学技术的人拥有权力”和“拥有权力的人能够得到知识的支持”这样一种形式作出了充分诠释。所以,知识与权力的结合使掌握了科学和技术的人总是相信自己能从纷繁的世界中发现具有规律性和确定性的科学真理,进而通过他们的活动去给予处于不确定环境中的个体以某种安全感。正是这一逻辑,决定了掌握科学技术的人应当担负起社会治理的职责,被视为社会治理的天然主体。

在政策过程中,一方面,技术专家进入了社会治理系统之中;另一方面,从选民代表演化而来的社会

治理精英因为职业化和专业化而掌握了科学知识和专业技术,他们构成了一个技术专家共同体,成为政策问题建构主体,垄断了政策问题建构权。技术专家对政策问题建构权的垄断被称作“专家治国”。其实,专家治国所指的也就是精英治理,从另一个角度看,也就是“行政国家”状态。行政国家意味着技术专家处于社会的中心,他们是社会治理的主体,通过对政策问题建构权的垄断而开展社会治理。同时,他们往往也会努力阻止技术和知识的扩散,通过技术的封闭性来增强自己的权威。其结果是强化了社会治理主客体的分离,使社会治理被形塑为反民主的支配模式。在技术专家垄断了政策问题建构权的条件下,人民大众是政策的客体,同时也被视为“社会问题”本身。作为社会治理主体的精英通过科学路径来认识客体,将政策问题建构转化为一个纯技术的过程。当精英们将政策问题建构视为一个科学方法运用的流程时,实际上是将政策问题视为某种客观存在。既然政策问题是不以主观意志为转移的客观存在,那么,通过科学方法把握这个客观存在并揭示其内在的因果规律,就是获得真理的过程,所得出的也就应当是无可争辩的结果。科学的政策过程要求主体必须站在客体之外,并且相隔一定的距离才能保持“中立”的态度,才能避免受到客体的影响,才能做出客观公允的判断。因此,当社会治理主体运用科学的方法来揭示政策问题时,显示出了主体的公正性与主体高于客体的合理性。由于客观现实是错综复杂的,为了避免这种混乱对主体的干扰,又要求主体必须对客体进行某种控制以避免各种各样混乱的结果出现。其具体表现就是,政策问题建构主体必须通过对客体的行为和意识的控制去保证政策问题建构的科学性。因此,出于政策问题建构的科学性要求,社会治理成了主体对客体实施干涉和控制的过程,主客体结构也使得社会治理中的支配和控制得到不断增强。这就是近代以来社会治理中的支配和控制并未因科学和技术手段的应用而受到削弱反而被强化的原因。

近代以来的政策问题建构包含着一条明确的从民主路径向科学路径转变的轨迹,这一转变最终是在20世纪中期完成的。在政策问题建构的科学路径中,政策问题建构主体被设定为对客观现实和社会问题有着非凡的洞察力,他们能使政策问题建构目标变得明确起来,他们通过科学的和可控的技术流程就能产出预期的产品——政策问题,而产品的生产流程无非就是展现客观的因果关系。在政策问题建构过程中,作为社会问题本身或社会治理客体的公众并不具备参与政策问题建构的资格和能力,只能以社会问题的形式存在,并被动地接受社会治理者的支配和控制。社会问题是客观存在的,政策问题是精英建构的结果,即产品。在政策问题建构过程中,精英是主体,而作为社会问题本身的公众则转化为了客体,与政策问题建构主体的地位是不平等的。政策问题建构过程中的主体与客体类似于作者与读者的关系,作者创作了图书、文章和小册子等,作者在决定其作品的意指方面具有优先权,在赋予作品意义方面有着决定性的地位,而读者只是意义的接受者,往往不被允许改变原作者的意图。对于作者来说,“他或她的角色就是去教育读者,向读者灌输各种道德价值观,或启迪读者(读者没有收到如作者那样高的尊敬)”(罗斯诺,1998:37)。基于这种比喻,可以认为,政策问题建构主体就是作者,他们将社会问题制作成政策问题,赋予政策问题以他们所期望的意义,要求作为读者的公众接受和揣摩他们建构起来的政策问题。也就是说,“现代作者在社会里是一名‘立法者’,被称为专家、经理、自由职业者、知识分子或教育家。同现代文学家一样,所有这些个体都具有优先接近真理、理性和科学知识的特权;他们通过权衡正反两个方面(利弊),通过决定‘真的’事物来‘了解’和‘取舍(定夺)事物’。就对处于争论中的相互对立的观点作出选择而言,这些现代作者兼立法者是独断的。可是他们选择的东西却变成了‘正确的和有约束力的’”(罗斯诺,1998:38)。在这种主客体结构中,主体所拥有的权威自不待言,而公众只是被动的客体,至于什么是公共利益以及什么是社会问题,都完全取决于政策问题建构主体的界定。

二、政策问题建构中主体对客体的排斥与控制

政策问题建构中的主客体分化使公众成了消极的、被动的客体,而政策问题建构主体则成了理性和科学的化身。他们不仅成了技术理性的化身,而且在维护公共利益方面也处在道德制高点上,即便是在被作为“理性经济人”来看待时,人们也相信,制度以及程序设置可以对他们的自利追求行为作出有效防范,并保证他们去为着公共利益而勤奋工作、遵纪守法和富有责任心。这就是美国学者罗斯诺所说的,

现代主义假定承担着社会治理职责的“他(她)‘勤’字当头,‘尽’心‘尽’力,并有着‘努力工作’的自我形象。他(她)总是未雨绸缪,做事有头绪,不满足于现状。现代主体可以献身于政治计划并且为实现具有意识形态特征的各种目标而努力。他(她)可能相信自由意志和个人自主权利,但是一旦采取表决的形式并且作出了决定,他(她)就会赞同多数人的意见(或党的路线)。换句话说,现代主体愿意使自己的利益服从集体的利益。他(她)尊重理性规则、总体意志、社会传统和看似公正的固定标准。他(她)真诚地追求真理,并希望这种追求最终不会一无所获。这意味着现代主体对理性、合理性和科学充满了信心,并且把所有这一切都放置于情绪性事物的前面”(罗斯诺,1998:62)。与之相反,不拥有科学知识的公众则被排除在社会治理主体之外,人们深信,“政治智慧绝不是一个简单的大众意识问题,而是依赖于专业化的技能,这种专业化技能是知识分子贵族的内在特性。普通大众——大多数是穷人、未受教育者和乡下人——总是无法超越偏见、歪曲的意见和狭隘思维,不能对公众生活作出一个有识见而又连贯的决定”(博格斯,2002:21)。在很多情况下,政策问题建构主体是因为拥有科学技术等专业化知识而被假定为同时拥有高尚品德,进而被委托了政策问题建构权。即便政策问题建构主体所确认的政策问题与人们的实际生活没有任何关联,也被认为是具有合理性的,政策问题建构的科学过程和严密程序使哪怕虚假的政策问题也具有了形式上的合理性。

在社会治理科学化、技术化进程中,政策问题建构完全成了一项科学活动,政策问题建构主体在科学的名义下实现了对政策问题建构权的垄断,也因科学和技术而获得了社会治理权威。如果说在社会治理体系中存在着中心—边缘结构的话,那么,社会治理的科学体系所呈现给我们的就是一幅中心—边缘图景。政策问题建构主体不仅处在社会治理体系的中心,而且也处在整个社会的中心,作为社会治理客体的公众则处在边缘。在民主的理念中,社会治理体系虽然包含着治理者与被治理者,但被治理者是可以因为民主原则而参与到社会治理过程中来的,落实到政策问题建构中,就是可以参与政策问题建构过程。社会治理体系的科学建构却把治理者与被治理者区分为社会治理的主体与客体,作为被治理者的公众是客体,因而彻底地被排除在了政策问题建构过程之外。到了20世纪,政策问题建构基本上都是由技术专家做出的,技术专家的一个基本信条就是运用科学的流程来预测和控制人类行为,目的就是要将作为客观实在的社会问题揭示出来并转化为政策问题。人们对此不会产生疑问,因为对科学方法的信仰让人们总是看到,“如今人们通过它们已能控制原子,被应用于‘控制社会行为’,人类的问题将迅速得到解决,将确保所有人的安宁与富足”(米尔斯,2001:122)。正是对科学和技术的这种信念促使政策问题建构逐步演化为一个类似于自然科学研究的过程。20世纪中期,科学的发展逐步将政策问题建构导向了实证主义和功能主义,一切与科学假设不符的社会问题都可能在科学合理性的验证中被抛弃,政策问题则成了被裁剪为符合科学模式并强化科学信念的东西,至于是否反映了社会问题,则变得不甚重要,而且也没有人关心了。

实现了科学建构的社会治理体系使主体与客体成为对立的两极,并形成了一种单向监视和控制的关系,而且将二者凝固在了监视者与被监视者的位置上了。当社会治理主体运用手中掌握的政策工具对客体进行普遍性的单向监视时,社会就形成了边沁所说的“全景监狱”。“作为一种‘标准’的社会权力技术,开始被运用于大范围的不均衡性监视中。它把作为权力对象的大多数人,永远放在了‘被监视者’的地位上,后者既没有权利,也不可能希望来实现相互之间的监视,或者与他们的监视者换个位子。”(鲍曼,2000:62)人们因为知识拥有上的不同而有了不平等地位,社会治理主体与客体正是因为对科学知识的掌握程度不同而被区分开来,使得社会治理主体对客体的控制表现为知识的应用,而且也是建立在坚实的科学知识的基础上的。在这一社会治理模式中,社会治理主体垄断了政策问题建构权,可以实现对社会问题的科学甄别和在政策问题建构中实现科学创新,而公众则被视为盲目无知的“乌合之众”,被视为政策问题建构过程中的客体,成了社会问题本身和社会治理的对象。根据后现代主义对作者和读者的观察,“现代作者不仅是一个个体。他(她)还是一个‘维度’,一个心境,一个功能原理,一个信息源,一个模型,一个为某个逻各斯中心主义观念、强权和权威(作者)提供的手段”(罗斯诺,1998:42)。政策问题建构所呈现给我们的正是这幅图景:政策问题建构主体拥有相对于客体的权威,他们通过所掌握的科

学知识去指认社会问题,并宣称其指认出的社会问题是对客观存在的真实反映。这样一来,无论政策问题与社会问题之间存在着什么样的偏差,政策问题建构主体都可以把政策问题宣布为真实的,也可以把真实的社会问题宣布为虚假的。正是由于这一原因,我们从 20 世纪中期以来的社会治理实践中看到,一方面,社会治理的科学追求不断得到强化;另一方面,社会治理在某种困境中却越陷越深。其根本原因就是,我们的社会治理越来越倚重于政策工具,而政策问题建构则因为对科学和技术的强化走向了脱离社会问题的方向,在崇尚科学和注重技术的前进道路上越来越显现出了反科学的性质。也就是说,当政策问题建构为了科学而过分地注重方法时,它就成了与现实中的社会问题无关的科学活动,尽管满足了科学追求,却不能解决现实中的社会问题,以至于社会问题被不断地积累起来而孵化出了风险社会,让整个社会都不得不面对危机事件频发的困扰。

按照民主的要求,“如果社会机构的运转要符合‘民众’的利益,则真正的权力必须来自‘人民’自身。但是,如果‘人民’将权力移交或无力调动潜在的权力,它就会发现这些权力被用来同自己及自己的利益作对。在拥有理性之效用最大化者的社会中,掌握权力手段的每个人都会毫不犹豫地使用权力获取最本原的个人效用。没有任何一个强力者会自愿为无权者的利益行使自己的权力”(鲍曼,2003:552)。之所以来源于民众的权力会与民众相对立,并不能仅仅从掌握权力的人的道德方面去作出解释,而是社会治理的科学追求使精英与大众相分离的结果。特别是在主客体结构中,精英与大众分别以主体和客体的形式出现,他们的利益矛盾也就在所难免了,以至于社会治理精英不仅失去了维护普遍利益的动力,反而利用权力去为自我谋取利益。由此看来,社会治理的科学追求是反民主政治的,但它在脱离民主政治和反民主政治的过程中却形塑了另一种形式的政治。事实上,“科学像人类所有的活动一样,是一种政治行为。科学,通过问几个特定的问题来保持(或者加强)现状;它问询已经被它的理论系统阐述的问题;科学永远不会考虑的它的‘对象’的表达。我们可以认为传统的科学是为了保持现状而剥夺权利和授权的一种力量”(古贝、林肯,2008:85)。正是社会治理的科学化,使精英能够用自己的特殊利益置换公共利益,其中,政策问题建构就是既隐蔽又合法的途径。在精英被利益集团俘获的情况下,往往是通过政策问题建构服务于利益集团的,也同时在此过程中使自己的利益要求得到了实现。

一个具有充分流动性和开放性的社会将无法维持一种不变的结构,同理,社会治理的开放性也使主客体的结构化变得不再可能。正是由于这个原因,社会治理精英总是借助于科学知识及其方法而把政策问题建构打成一个封闭性的过程,社会治理体系及其过程也因此而变得封闭,结果造成了民主的衰落。其具体表现就是,公众被排斥在了政策问题建构以及整个社会治理之外。当公众被视为社会问题时,其实是被作为不正常者对待的,“被持续地建构为不正常者目标群体的人在同政府打交道的时候主要留下的是消极负面的印象。他们接收到的大多数信息都暗示他们是‘坏人’,因为他们的行为会给其他人造成麻烦。除非他们能够改变自身的特性或者避免同政府发生联系,否则他们往往要接受惩罚。因此,这些人在要求政府给予他们本来应该得到的那些利益的时候也会屡屡遭受挫折”(英格兰姆、史密斯,2005:79)。这些“不正常者”无论是在信息的获得还是在进行判断时都是依附者,他们生来就应该依赖于正常且精明的主体。“对于那些被贴上依赖者群体标签的人而言,他们接收到的信息则表现为证明他们是贫穷的、无助的和需要得到帮助的人。他们的问题被认为是由他们自身的原因所造成的,而且处理这些问题并不被认为会符合公共利益。他们的问题之所以能够得到公共政策的关注,其原因仅仅是由于其他群体愿意对他们施加恩惠。”(英格兰姆、史密斯,2005:78-79)他们在政策问题建构中完全处于从属的地位,他们无法对政策问题建构施加影响,如果依赖者群体的问题不能被上升为政策问题,这是他们自己的问题,不能怨天尤人;如果他们的問題碰巧受到了关注,他们就应该对精英群体怀有感恩之心,并以自己的行为进一步强化这一“支配—依附”关系。

与农业社会相比,工业社会是一个不确定性的社会,这种不确定性给人们带来的是不安全感。社会治理精英之所以能够成为政策问题建构中的排他性主体,是因为他们能够依靠科学和技术再造确定性,以使人们在某种程度上从不安全感中解脱出来。其实,社会治理精英并不能为人们提供真正的安全感。这是因为,如果说人们的不安全感来源于社会的不确定性,那么,在不确定性日益增强的条件下,社会治

理精英不可能提供人们社会生活中的安全需求。不仅如此,在社会治理实践中,精英们恰恰是借助于不确定性而实施对公众的控制的,一方面,社会治理精英会通过普遍性规范的设立去营造形式上的确定性,安抚公众和让公众确立起对他们的信任;另一方面,社会治理精英又利用不断增长的不确定性带来的不安全感去达到操纵公众的目的。“尽管控制的政治反映了一种更为广泛的文化情绪,但它并非自发地、主动地出现。恐惧已经被有意识地政治化了。贯穿整个历史的是,恐惧已经被占统治地位的精英阶层装备为一种政治武器。”(富里迪,2007:119)也就是说,“恐惧的政治被正确地视为一套操纵计划,其目标是阻遏公众的反对意见。它就是这么个玩意儿,但同时也是一种咒语,凭着它,孤立的精英阶层在其隔绝的状态中也可以轻易地做出反应。正如我们将要看到的,恐惧的政治的魅力之一是,它为其执行者解除了不得不系统阐释其真实立场的重担”(富里迪,2007:111)。恐惧被用来强制和恐吓,并为言论维持公共秩序的一切做法提供合理性证明,恐惧也常常被用来激发某种反应以推动某个共识的达成。“今天,恐惧的政治的目标是赢得共识并制造一种手段,借此手段围绕着否则就将被孤立的精英阶层形成团结的局面。但是,不论其发明者的目的是什么,它的主要效果是强化了‘没有选择’的观念。”(富里迪,2007:119)社会治理精英利用了已经深植于社会中的不安全感和恐惧,并把这种不安全感和恐惧政治化,通过操纵公众的恐惧心理来赢得道德共识,制造出一种除此之外别无他途可行的场景,从而推动那些有助于精英的共识的达成。

我们看到,不确定性带来了不安全感,而社会治理精英总是有意识地把不安全感转化为恐惧。在社会治理精英所营造的恐惧的政治氛围中,公众变得更加脆弱,更加依附于社会治理精英。随着恐惧在社会的各个角落蔓延,一种相应的文化和心理状态也告以生成。“这样的恐惧最终不会限制于特定的论题,而是会弥漫到每一件事物上。自主性日益削弱导致人们变成只能抱怨‘我们被吓到了’的消极的屈服者,这种感觉再加上一种深深的无力感共同加强了恐惧的文化。”(富里迪,2007:118)恐惧取得了主导地位,此时即使没有一个全能的政府来提醒公众,公众也会成为非常脆弱的顺从者,在“没有选择”的理由下赋予政府更大的强势地位,接受社会治理精英的一切安排。而“政府不断地着手发动改革运动,目标直指人们的饮食、健康、性生活、养育子女的策略、饮酒,以及他们在其他问题上的态度或行为。个人生活方式的政治化与公共生活的去政治化具有一种反向的均衡。因此,典型的公共政策过去需要与负责任的公民论战,如今则只需把他们当作似乎仅仅是生理成熟的孩子来对待。在里根—撒切尔时代,一个显著的趋势是将公民转变为顾客。在更近的年头里,负责任的公民地位下降的趋势加速,并让位于将作为顾客或父母或需要支撑的脆弱个体的人们幼儿化的模式”(富里迪,2007:128)。在公众的不安全感和恐惧得到了利用的条件下,即使公众被给予一定的机会参与到政策问题建构过程中来,也会形成一种稳固的心理定式:他们是一群脆弱的孩子,是“被治疗”、“被扶持”的对象,他们所具有的能力和掌握的信息往往是不足的和没有价值的。因此,他们只能是被动的顾客,需要依靠精英来代为把握和安排。

从农业社会向工业社会的转变是人类社会发展的重大历史进步,“现代性是一种许诺把人类从愚昧和非理性状态中解放出来的进步力量而进入历史的,但是人们可能很想知道那个许诺是否得到了证实”(罗斯诺,1998:4)。事实上,在社会治理科学化的追求中,在政策问题建构主客体的分化中,人们却发现,“现代性已经不再是一种解放力量;相反,它是奴役、压迫和压抑的根源”(罗斯诺,1998:5)。当现代性体现在理性设计和管理需要中的时候,科学的发展以及对科学的迷信造成了主客体的分离与对立。也正是在主客体结构中,科学的发展走向了反民主的方向,或者说,主客体结构就是社会治理中的各种各样反民主行为的原因。政策问题建构主体正是在科学的名义下排斥客体,而在客体被排斥的情况下,主客体之间出现了无法跨越的壕沟,主客体结构中的任何制度和程序的运行也都无法改变民主的没落这样一个现实。在主客体结构中所实现的政策问题建构本身就反映了政治上的不平等,特别是在社会治理的政策工具得到普遍应用的情况下,这种不平等也扩散到了社会生活的每一个领域。

三、行动主义对政策问题建构中主客体关系的解构

政策问题建构是把社会问题转化为政策问题的过程,是政策过程开启的第一个环节,是形成政策并

通过政策去开展社会治理的起点。社会治理的科学化追求使政策问题建构主体获取了权威,他们不仅因为拥有科学知识和方法而获得了权力的权威,而且获得了人们对科学的信仰等文化上的权威。当社会治理精英运用科学知识和方法去开展政策问题建构时,惯常的做法是假设社会问题是一种客观存在,如果说公众本身也是社会问题的话,也假设他们是一种客观存在,也就否认了公众应享有的政策问题建构权。但是,“我们所感知到的性质,不是客体的属性,而是我们(个人或作为一个种群)学会归纳或区分外部刺激物的手段。所谓感知,就是指定一个(或多个)熟悉的范畴:我们无法感知与我们过去感知到的东西全然不同的东西”(哈耶克,2003:44)。在哈耶克看来,所谓客观,往往是由我们的意识塑造出来的,也就是说,“这里的‘客观’,只是某人对人们应当需要什么所持的观点的一个代名词而已”(哈耶克,2003:49)。精英往往会基于头脑中已有的某种观念去认识社会问题和对社会问题作出合乎他们希望的解释。实际上,这是他们所塑造出的所谓“客观事实”,是运用分类、抽象等科学认识的方式而确认的社会问题。因而,政策问题建构也就是建立在这样一个前提下的:“对我们的感官已经以某种方式进行分类的‘对象’重新加以分类,用根据有意识地在事物类型之间建立起来的关系所做的新的分类,去代替我们的感官据以排列外部刺激物的‘第二’性质,这个过程大概是自然科学方法最典型的方面”(哈耶克,2003:12)。这显然是科学的,却不是客观的,至多也只能说是主观认定的客观。这样一来,被建构的政策问题就不再是对社会问题的反映,反而可能是与社会问题相差甚远的。事实上,科学的政策问题建构过程正是在掌握了政策问题建构权的那部分社会治理精英所营造出来的封闭圈子里进行的,由于政策问题建构权并不向公众开放,因而,政策问题也就经常性地变为闭门造车的产物。

哈耶克认为,现代社会对科学的偏爱导致了一种“唯科学主义”的产生。“唯科学主义观点不同于科学观点,它并不是不带偏见的立场,而是一种带有严重偏见的立场,它对自己的题目不加思考,便宣布自己知道研究它的最恰当的方式。”(哈耶克,2003:6)唯科学主义是对科学的一种无原则的偏爱,其实是一种对科学的迷信。表面看来,唯科学主义要求避免一切主观因素对认识的干扰,实际上,“由于他们极力避免一切纯粹的主观因素,让自己囿于‘客观事实’,结果他们犯下了自己要极力避免的错误,即把充其量是含糊不清的流行理论当成了事实”(哈耶克,2003:52)。米尔斯也对这种唯科学主义作了分析,认为“当代对科学的尊重,很久以来只是一种不假思索的态度而已,但现在,技术的精神气质和与科学相联系的工程想像力更可能是令人恐惧和含义暧昧的,而非充满希望和进步的”(米尔斯,2001:14-15)。在很多情况下,“科学”的方法往往只能使人们获得杂乱无章的碎片,而无法勾画出社会问题的真实轮廓。所以,通过测量、描述与判断等等方法来完成的政策问题建构仅仅展示了某种因果推断,而这种推断的唯一功效就是给予主体以霸权。正是因为科学认识中存在着这样的问题,20世纪后期以来,后现代主义提出了消解主体的主张。其实,早在19世纪,尼采就对理性的主体作出激烈的批判。在尼采看来,主体只不过是诡计,所进行的往往是把理念强加于事实之上的事情。弗洛伊德谈论主体时表现得比尼采更为激烈,在他看来,并不存在着某个统一的、协调一致的主体,而是可以用多重性、非统一性、自欺性来描述。也有人提出,“主体先是被剥离了任何真实的统合性,他们仅只成了代码,或者成了各种代码之转瞬即逝的和使人迷惑不解的产品”(罗斯诺,1998:65)。总之,主体并不拥有完全理性,而且用以增强理性的科学工具也一再地暴露出了缺陷,当主体所代表的理性形象被撕裂之后,主体中心主义的权威也就坍塌了。所以,后现代主义者宣布“主体死了”。

后现代主义认为“主体是虚构的;在极端意义上它只是一个建构,‘只是一个面具,一个角色,一个牺牲品,它充其量只是一个意识形态的建构,至多也不过是一个使人怀旧恋昔的肖像’。他们批评主体篡权、认定意义、高高在上和专横暴虐。他们把主体看作是过去的陈迹,现代性的遗老,自由人道主义的杜撰,不可取的主客二分法的始作俑者”(罗斯诺,1998:61)。显然,在主客体结构中,客体是由主体设定的,主体甚至可以自由地设定它的客体,并让客体被动地接受主体的建构。在政策问题建构中,主体按照自己的观念去决定哪些问题或什么样的问题可以转化为政策问题,如果说社会治理也是基于主客体结构进行的,那么,其主体通过政策工具开展的活动也就无非是对客体的规范。总之,客体被视为消极和被动的存在。可以认为,只要社会治理及其政策问题建构过程中存在着主客体结构,就必然会存在着主体

对客体的控制与排斥。所以,如果“消除了主体,也就中止了任何关于世界之为主体和客体的划分。它破除了主—客二分法,摧毁了一方胜过另一方的权威地位,中断了同主体范畴相联系的独断权力关系,并由此消除了其隐藏的层系(等级系统)”(罗斯诺,1998:71)。就现实而言,在一般的社会治理层面,所存在的是实践意义上的主客体关系及其结构,而在政策问题建构过程中,则存在着认识意义上的主客体关系及其结构,这是我们依然置身于其中的现实。但是,如果后现代主义所说的“主体死了”在理论上能够成立的话,那么,我们将会看到一种全新的情形:社会治理精英垄断政策问题建构并凭借政策工具去对作为客体的公众实施控制和支配也就丧失了合理性。这在理论上是有着重要意义的,因为,主体之死意味着社会治理精英不再是科学的化身,他们对政策问题建构权的垄断也就失去了根据。

就社会治理的现实来看,政策问题建构的主客体结构也正在丧失合理性,面对全球化、后工业化进程中的高度复杂性和高度不确定性,即使政策依然是社会治理的基本工具,政策问题建构也不可能有着稳定的结构,因而,主客体的区分变得越来越困难。高度复杂性和高度不确定性条件下的社会治理要求每一个人都是行动者,而且是平等的行动者。这样一来,不仅社会治理精英不可能垄断政策问题建构,而且公众也不可能一直处在消极被动的地位上,而是需要共同行动,即平等地参与到政策问题建构过程中来。对于政策问题建构而言,这将是一个泛主体化的过程,即每一个人都会成为政策问题建构的主体。如果说每个人都是政策问题建构主体的话,也就没有主客体之分了,也就不再适应于在主客体结构中去把握和描述的政策问题建构过程了。其实,这是主客体都归于行动者的状态,是主客体结构的根本性解构。这样一来,社会治理将不再是使动与应答、主动与被动的控制和支配过程,而是以合作的方式开展共同行动的过程。在这种共同行动中,如果说还存在着技术精英和政治精英的话,那么,技术精英所掌握的科学知识也将从支配和控制的依据转化为服务于共同行动的资源,而政治精英所拥有的权威则会因为社会治理主客体结构的解构而被消解。在某种意义上,政治精英将因为融入共同行动之中而从人们的视线中消失,成为与公众一样的行动者。即便他们还扮演着专业化政治家的角色,所承担的也不是控制和支配公众的职能,而是在共同行动中扮演服务者的角色。

政策问题建构过程中主客体结构的解构对于社会治理变革有着至关重要的意义。显然,社会治理长期以来一直是一个支配和控制过程,近代以来,赖以支配和控制的权威又首先体现在和来源于政策问题建构的主客体结构。可以认为,正是因为政策问题建构主体垄断了政策问题建构过程和牢牢地掌握了政策问题建构权,才让社会治理者获得了支配和控制公众的权威,才能够在人民主权的原则性设定之下去不断地强化支配和控制,并把公众塑造为消极的客体。不同于主客体之间的支配和控制关系,高度复杂性和高度不确定性条件下的共同行动要求行动者之间的关系是平等的和相互包容的。在社会治理中,各种各样的社会力量都将参与到社会治理过程之中,在政策问题建构过程中,让科学知识和政治安排都从属于政策问题所涉及的每一种社会力量和每一个人,即让每一个受到社会问题影响的人都参与到政策问题建构过程中来,而不是让精英垄断政策问题建构权。这可以说是基于行动主义的思路而作出的构想。也就是说,当客体与主体之间的界限变得模糊甚至消失之后,政策问题建构将不再囿于客观或主观的视角,也不会再作出主观与客观的区分,而是包含在解决具体问题的行动之中的。无论行动者是以个体还是组织的形式出现,都是处在一个无分主客体的网络关系之中的,而且也会通过行动建构起网络关系。这种网络关系在哈蒙那里也被界定为“互依性”,“由互依性所表达的各种关系,人们以这样的认知来行动,即他们要为其行动负个人的责任——这种认知要先于法律责任的考虑。这并非是一种关于个人情感偏好优先的‘应该’陈述,而是作为主动的与社会存在的地位之人所隐含的认知。再者,互依性隐示了人的行动是因对他人积极关心而被采取的,而每一个人也将受他人的影响。换言之,这种关系是以真诚性来表达的,而非基于预定的角色定义为基础来行动。互依性并不意味着,人们必须彼此相似或精打细算的,也不意味着相互之间交往永远出现对问题互相同意的解决办法”(哈蒙,1993:119)。行动者之间的网络关系否定了宏观设计、因果关系以及客观假设等宏大叙事和武断的判断,也终结了任何形式的排斥与歧视,所形塑出来的是一种相互承认和相互包容的合作关系,因而,所开展的共同行动也就是合作行动。这个时候,社会问题是行动的指向,如果需要将社会问题转化为政策问题的话,也将在合

作行动中进行。

现象学在批评传统的认识论时指出,主体与客体之间本来就无法完全分开,“知觉不是关于世界的科学,甚至不是一种行为,不是有意识采取的立场,知觉是一切行为得以展开的基础,是行为的前提。世界不是我掌握其构成规律的客体,世界是自然环境,我的一切想像和我的一切鲜明知觉的场”(梅洛-庞蒂,2001:前言5)。或者说,客体只不过是主体所界定的,是在主体对客观存在的界定中而建构的,当主体与客体的关系被建构为一种思维方式后,特别是在作用于实践的过程中,就会在脱离客观实际的路上越走越远。随着主客体之间的界限变得模糊甚至消失时,也就出现了一种新的情况:“我们生活在以表演为基础的剧本文化中,表演者或观众之间的界线已变得模糊了。文化本身也成为了一种戏剧演出。表演民族志融入了某种性别文化的因素,日常戏剧表演与正式的戏剧、舞蹈、音乐、MTV、录像以及电影之间的界限几乎看不清楚了。但是事态进展远不止界限模糊,表演本身已成为一种现实”(邓金,2004:16)。所以,人们是在合作行动中去迎接和解决各种各样的社会问题的,从政策问题建构到政策工具的使用,都是在合作行动中进行的。

近代以来的哲学发展首先体现出的是在认识论的框架中生成了主客体结构,政策问题建构中的主客体分化也是在认识论的逻辑中发生的。然而,“传统的认识论对知识的分析——甚至对整个认知态度包括信仰和知觉的分析——都造成了误解和曲解,因为历来知识论都是以旁观者的或沉思冥想的知识观为主。不论我们如何看待沉思冥想和超然无私的理论取向,这也不是人们日常生活的主要立场。一般人的知识着眼于与世界的互动,而且被他与世界之间的互动方式所制约”(伯恩斯坦,2008:193)。与一般意义上的科学认识有所不同,政策问题建构并不是纯粹的客观探寻过程。但是,政策问题建构却复制了一般认识过程的结构,以至于认识论的诸如对认识对象进行主观界定、要求认识结果的合目的性等都在政策问题建构这里得到了放大,使得政策问题经常性地与社会问题相去甚远。在合作行动中,情况发生了根本性的改变,政策问题建构是在多元行动者的互动中创造出来的,是关于社会问题之真实性的一个或多个建构。

要了解人类行动,就需要关注行动者的行动究竟“意味着”什么,一旦从行动者自身出发来做出解释,就会发现,政策问题建构过程应当转化为一个解释过程,而不是一个在科学探索中描述真理的过程。解释是从行动参与者而不是行动观察者的视角出发来看待社会问题的,政策问题建构就是相关的行动者自己创造并碰撞出来的观念。“我们根据种种的解释框架,不断地整理、辨别、解释我们生生不息的经验。但在我们的日常生活中,这些解释架构主要是社会的、主体间的。主体间性是人类主体性的核心。分析行为和行动使我们体认到:我们不断地赋予我们的生活经验以意义。因此我们必须选择解释架构。但这些倏起倏灭的解释架构本质上并不是私密的,它们主要是社会的或主体间的。”(伯恩斯坦,2008:192)政策问题建构也有认识诉求,但这种诉求涉及的是主观价值,这是不同于自然科学的地方。当政策问题建构突出了人的主观价值时,就会发现,由认识论逻辑所许诺的真理无法实现的问题就能够得到避免,反而会表现为行动者创造性地发现了社会问题并总能实现正确的政策问题建构。行动主义视野中的政策问题建构是在人的行动中去发现社会问题,又在行动的语境中去进行政策问题建构,在行动中去解决社会问题和收获政策问题建构的成果,因而,任何一项社会问题甫一出现就能够在人们的合作行动中得到认识和转化为政策问题,并进入社会治理过程之中。

我们知道,“行动”与“行为”是两个关联性很强的概念,人们甚至会不加区分地使用这两个概念。一般说来,“行为”是与个人联系在一起的,或者,是个人的单项活动,而“行动”在个人这里则是由连续的和系统化的行为构成的。不过,更多的时候,我们使用“行动”一词时是指以组织形式所开展的活动。行动主义所谈论的行动有着特定的含义:其一,行动主义的“行动”概念不是行为的总和,行动派生出行为,行为只是对行动的具体描述,因而需要代表和反映出行动的实质;其二,行动主义的“行动”是建构性的,它不是主客体结构中的认识和实践活动,不只是对客观实际的认识和按照客观规律去改造世界,而是系统化和连续性的创造性建构活动;其三,行动主义的“行动”是一切行动者平等参与的活动,无论是真理的权威还是权力的权威,在行动这里都被从根本上消解了;其四,行动主义的“行动”消除了科学与生活、工

具与目的的分离,行动本身既是科学建构过程也是生活形态。归根结底,行动主义的“行动”就是以合作的形式出现的共同行动。在这里,传统意义上的主客体都消融于行动之中,都是作为行动者的行动内容而存在的。一旦明了行动主义的“行动”概念,也就可以清楚地看到,近代以来社会治理过程中的政策问题建构都无非是精英“行为”的行进和实现过程,虽然技术精英或政治精英也是以群体形式出现的,但在逻辑上是可以还原于个体的。与之不同,在行动主义这里,集体与个体的理解都不再有意义,行动者是以密切互动、相互呼应的网络形式出现的,因而是一个完整的整体。就每一个单个的行动者既是网络中的一个节点又反映了整个网络的特性而言,他本身就是整体,具有总体性。所以,行动者的合作行动是从属于解决任何一项社会问题的,而不是相互把他人作为自我利益实现的工具对待。实际上,一旦摆脱了个体或集体的理解模式,也就从根本上告别了工具主义思维。

哈蒙认为,“关于社会实在的理论基础必须去解释互为主体性、社会互动的过程,以及语言,而非视为理所当然”(哈蒙,1993:83)。依此看去,虽然合作行动告别了认识论逻辑,但在一切基于价值实现的创造性活动中又都需要充分考虑行动的情景和语境,既在具体的情景和语境中去发现社会问题,也在具体的情景和语境中开展旨在解决社会问题的政策问题建构。可以认为,行动主义的“此一观念注意到人的意向与主观意义”(哈蒙,1993:10)。正因为如此,行动主义的行动不再是工具理性的,行动者也不再是被动的个体,而是处在行动者网络中的具有自主性的、富有责任心的行动者,更为重要的是,每一个单个的行动者都是有道德的人,任何一个缺乏道德责任心的人都无法置身于行动者网络之中,也不可能成为行动者。这就是哈蒙所说的,“个人责任意谓行动者具有行动的道德承担之当事人,而非把罪责或责任推给他人或外在的‘正确性’标准”(哈蒙,1993:7)。不仅如此,行动主义的行动强调行动者的反思。正是通过反思,行动者得以获得自主性,从而在具体的情景和语境中去发现或诠释自己以及对方的角色。为了强调反思对于行动者的意义,全钟燮接受了新马克思主义以及20世纪后期诸多思想流派的意见,在“praxis”与“practice”之间作出区分,认为“praxis”一词更能表达出行动的含义,而“practice”只意味着重复进行的习惯性的行动。全钟燮认为,“praxis”“在个体不适用任何类型的批判意识的情况下也能发生。‘praxis’总是由个体发展的活动,并且导向一个通过这种活动被转换了的对象。因此,‘praxis’被界定为‘个体在其中使用反思意识的人类活动’。当个体参与到和他人的沟通活动中并逐渐转换着他或她所赖以存在的世界时,在这个意义上,个体行动就变成了社会实践(praxis)”(全钟燮,2008:106)。

在近代以来的个体主义语境中,认识论的叙事原则要求首先关注个体,但是,随着 praxis 一词的引入,理论叙事开始转向了对个体发展的关注,从而让人们注意到个体“赖以存在的世界”和与“他人的沟通活动”,并突出个体的批判和反思。因为,praxis 要求个体以批判和反思的方式与其他行动者合作,这是嵌入在行动者与他人之间关系中的话语形式。无反思的行动者将一切都视为主体的和收益,而自我反思则号召挑战这些想当然的实践,并思考在政策问题建构中负有道德责任的问题。在这一实践观中,只有通过反思才能产生有道德的个体。也就是说,道德不是通过伦理规范获得的,而是在个体的反思中实现的,也只有反思才能生成自主性的行动。尽管这与行动主义的“行动”观还有很大的距离,但是,就行动者需要在反思中去审视行动中的价值以及发现自己的责任来看,却是行动主义的一项基本内容。

四、结 语

相对于工业化、城市化进程中生成的政策问题建构中的主客体之分,在行动主义的视野中,行动本身就是合作的,当政策问题建构是由行动者作出时,政策问题建构过程将是向多方开放的一个阐释过程。“我们无法在混乱的环境下理解现实,也不能独立重建组织秩序,我们需要在介入与他人交往的活动时,找到处理无序和紧张局面的方法。通过与他人发生联系,对他人做出回应,我们就能发现新的道路,创造新的可能性和新的办法,以此处理世界的无序和差异。作为人,通过我们的共同努力,通过我们的思想和知识,通过我们与他人的互动,我们创造着我们生活的这个世界,并在此休养生息。”(全钟燮,2008:46-47)社会互动创建了行动者网络,而行动者在社会网络中又实现了意义的分享,任何一项社会问题都能够及时地反映到网络之中,在意义的分享中引发行动者的关注,并在合作行动中使社会问题实现

向政策问题的转化。这就是一幅政策问题合作建构的图景。

参考文献：

- [1] 诺贝特·埃利亚斯(2008). 个体的社会. 翟三江、陆兴华译. 南京：译林出版社.
- [2] 齐格蒙·鲍曼(2000). 立法者与阐释者——论现代性、后现代性与知识分子. 洪涛译. 上海：上海人民出版社.
- [3] 米歇尔·鲍曼(2003). 道德的市场. 肖君、黄承业译. 北京：中国社会科学出版社.
- [4] 理查德·J. 伯恩斯特(2008). 社会政治理论的重构. 黄瑞祺译. 南京：译林出版社.
- [5] 卡尔·博格斯(2002). 知识分子与现代性的危机. 李俊、蔡海榕译. 南京：江苏人民出版社.
- [6] 诺曼·K. 邓金(2004). 解释性交往行动主义：个人经历的叙事、倾听与理解. 周勇译. 重庆：重庆大学出版社.
- [7] 弗莱德·R. 多尔迈(1992). 主体性的黄昏. 万俊人等译. 上海：上海人民出版社.
- [8] 弗兰克·富里迪(2007). 恐惧的政治. 方军、吕静莲译. 南京：江苏人民出版社.
- [9] 埃贡·G. 古贝、伊冯娜·S. 林肯(2008). 第四代评估. 秦霖等译. 北京：中国人民大学出版社.
- [10] 迈克·哈蒙(1993). 公共行政的行动理论. 吴琼恩等译. 台北：五南图书出版公司.
- [11] 弗里德里希·A. 哈耶克(2003). 科学的反革命——理性滥用之研究. 冯克利译. 南京：译林出版社.
- [12] 波林·罗斯诺(1998). 后现代主义与社会科学. 张国清译. 上海：上海译文出版社.
- [13] 莫里斯·梅洛—庞蒂(2001). 知觉现象学. 姜志辉译. 北京：商务印书馆.
- [14] C. 赖特·米尔斯(2001). 社会学的想像力. 陈强、张永强译. 北京：三联书店出版.
- [15] 全钟燮(2008). 公共行政的社会建构：解释与批判. 孙柏英译. 北京：北京大学出版社.
- [16] 海伦·英格蘭姆、斯蒂文·R. 史密斯(2005). 新公共政策——民主制度下的公共政策. 钟振明、朱涛译. 上海：上海交通大学出版社.

Toward Cooperation: The Construction of Policy Problems

Zhang Kangzhi (Nanjing University)

Xiang Yuqiong (Nanjing Agricultural University)

Abstract: In the process of industrialization and urbanization, there are problems of self and self-consciousness, and there come discussions about the relationship between self and others. In understanding and practice, the relationship between self and others is the relationship between subject and object. In social governance, those who participate in the construction of policy problems are the stable subject, and those who are excluded from this construction become the object. With the scientization of policy-concerned problems, the subject of policy problems construction has gained greater power in order to be more rational, and the confrontation between the subject and the object often appears in form of social conflict and social confrontation. In order to solve this problem, the concept of public participation is introduced into the construction of policy problems. Public participation blurred the boundaries of the subject and the object. When the elite and the public are both involved in policy construction process, they have become the actors. This is setting a new trend, in which all the actors participating in the construction of policy problems will form a symbiotic relationship, and they will carry out the construction of policy problems through cooperative action.

Key words: the construction of policy problems; act cooperatively; actors; subject-object relationship

■作者地址：张康之，南京大学政府管理学院；江苏 南京 210036。Email: kzzhang@ruc.edu.cn。

向玉琼，南京农业大学公共管理学院；江苏 南京 210095。Email: xyq@njau.edu.cn。

■基金项目：江苏省社会科学基金后期项目(15HQ018)；江苏服务型政府建设研究基地项目(30916014110&30916013123)

■责任编辑：叶娟丽